Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

176

Besluit van 4 mei 2015 tot vaststelling van enkele randvoorwaarden voor de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand (Besluit elektronische dienstverlening burgerlijke stand)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2015 nr. 621723;
Gelet op de artikelen 18, vijfde lid, 18b, tweede lid, 19e, achtste lid, 19h, derde lid, en 23b, zesde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 10 april 2015, nr. W03.15.0072/II);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie en van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 april 2015, nr. 640616;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. Bij de inrichting en het gebruik van de in artikel 18b, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde systemen van gegevensverwerking worden de in de bijlage opgenomen open standaarden toegepast inzake de informatieveiligheid, de toegankelijkheid, digitale documentformaten en de bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties.
2. Van wijzigingen van de in de bijlage opgenomen open standaarden wordt mededeling in de Staatscourant gedaan.

Artikel 2

Indien de aangifte of melding bij de burgerlijke stand elektronisch wordt gedaan, geschiedt de vaststelling van de juistheid van de identiteit van de aangever door middel van DigiD op basis van ten minste een twee-factoren-authenticatie, eHerkenning op basis van minimaal betrouwbaarheidsniveau 2plus, dan wel een opvolgend en minstens even betrouwbaar authenticatiemiddel.

Artikel 3

Elektronische afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand, bedoeld in artikel 23b, vierde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, worden verstrekt via een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gestelde generieke voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing.

Artikel 4

De ondertekening door de ambtenaar van de burgerlijke stand van een in elektronische vorm opgemaakte akte, bedoeld in artikel 1:18, vierde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek geschiedt door een gekwalificeerde elektronische handtekening, overeenkomstig artikel 15a, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit elektronische dienstverlening burgerlijke stand.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 4 mei 2015

Willem-Alexander

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Uitgegeven de *vijftiende* mei 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-176
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

Bijlage bij artikel 1

- Webrichtlijnen om ervoor te zorgen dat een overheidswebsite toegankelijk is voor iedere burger;
- PDF-A/1 en PDF-A/2 vanwege het belang van een authentieke en toekomstvaste weergave van elektronische documenten (gecombineerd met digitale ondertekening voor aanvullende authenticiteit en integriteit);
- SAML (DigiD, eHerkenning) om burgers en bedrijven te authenticeren;
- TLS in de vorm van https om de authenticiteit van de website te kunnen bepalen en de gegevensuitwisseling te versleutelen;
- DNSSEC voor domeinnaambeveiliging die «bewegwijzeringsfraude» op internet tegengaat;
- Digikoppeling voor veilige gegevensuitwisseling met andere overheden, waaronder basisregistraties.

Deze standaarden zijn te vinden op de website van het Forum Standaardisatie (https://www.forumstandaardisatie.nl/).

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

I. Aanleiding en achtergronden

De Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand van 21 oktober 2014 (Stb. 380) voorziet in de nodige aanpassingen van, met name, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en de Wet op de lijkbezorging om te kunnen komen tot een gefaseerde introductie van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand. In eerste instantie is het streven om gemeenten de gelegenheid te geven om per 1 juli 2015, als zij dat willen, over te gaan tot e-dienstverlening aan burgers en bedrijven, waarbij wordt begonnen met de digitale overlijdensaangifte, gevolgd door de elektronische melding van een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap, met de digitale geboorteaangifte als sluitstuk. Het accent ligt, kortom, op de front-office. Daarmee wordt aangesloten bij de kabinetsplannen voor een digitale overheid in 2017.

Daarentegen zal digitalisering van de backoffice bij gemeenten, waaronder met name de digitale opmaak en opslag van akten van de burgerlijke stand, niet al in 2015 ingevoerd worden. Drie jaar na de inwerkingtreding van de wet zal eerst een tussenbalans worden opgemaakt, waarbij ook de uitkomsten van de voor 2015 geplande pilots in de gemeente Den Bosch zullen worden betrokken. Pas uiterlijk medio 2018 zal worden besloten over de wijze van invoering van de elektronische opmaak, het format en de opslag van akten van de burgerlijke stand (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, H). Naar gelang de uitkomsten hiervan zullen dan eventueel bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gegeven voor, met name, de opmaak en opslag van elektronische akten van de burgerlijke stand.

De gefaseerde invoering van e-dienstverlening door de burgerlijke stand brengt mee dat nadere eisen worden gesteld aan de te gebruiken systemen van gegevensverwerking. Zij moeten blijkens artikel 1:18b lid 1 BW zodanig zijn ingericht dat:

a. de ambtenaar van de burgerlijke stand in staat is de juistheid van de identiteit van de aangever vast te stellen;

b. de vertrouwelijkheid van de door de aangever verstrekte gegevens wordt gewaarborgd;

c. is gewaarborgd dat elektronische akten als bedoeld in artikel 18, vierde lid, zodanig blijven opgeslagen dat de inhoud toegankelijk is voor toekomstig gebruik en een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akten gewaarborgd is;

d. wordt verzekerd dat een bericht, elektronisch afschrift of uittreksel volledig is en niet onbevoegdelijk is of kan worden gewijzigd.

Artikel 1:18b lid 2 BW voorziet in de mogelijkheid om hieromtrent bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. In de loop van de parlementaire behandeling[1] is aangegeven dat dit besluit voor nu, en met het oog op de beoogde gefaseerde uitrol van de e-dienstverlening aan burgers en bedrijven per 1 juli 2015, in ieder geval het volgende zal regelen:

[1] Kortheidshalve zij verwezen naar met name de volgende parlementaire stukken: Kamerstukken II 2010/11, 32 444, nr. 7, Kamerstukken I 2013/14, 32 444, C, p. 4; Kamerstukken I 2014/2015 I, p. 3/4 en het verbatim van de plenaire behandeling in de Eerste Kamer op 30 september 2014, Handelingen Eerste Kamer 2014/2015, nr. 2, item 8.

a. een verbindend verklaring voor de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand van de open standaarden inzake de informatieveiligheid, de toegankelijkheid, digitale documentformaten en de bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties, zoals die op voordracht van het Forum Standaardisatie door het College Standaardisatie (hierna ook: het College) voor overheidsbreed gebruik zijn aangewezen;
b. dat de identificatie van de aangever geschiedt via DigiD of eHerkenning, op basis van een twee-factoren-authenticatie (op dit moment een gebruikersnaam in combinatie met een wachtwoord en een aanvullende eenmalige code, bijv. via sms, token of TAN-lijst);
c. dat elektronisch uittreksels en afschriften van akten beschikbaar gesteld worden via de Berichtenbox van MijnOverheid;
d. dat niet alleen gewaarmerkte elektronische afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand, maar ook de digitale akten zelf worden ondertekend met een gekwalificeerde elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Dit besluit voorziet hierin. Een conceptversie van dit besluit is voorgelegd aan het Bureau van de Digicommissaris en het Bureau Forum Standaardisatie. Met hun inbreng is rekening gehouden.

Mochten de bevindingen uit gemeentelijke pilots of de aangekondigde actualisering van het rapport Randvoorwaarden modernisering burgerlijke stand (2011) daartoe nopen, dan zal dit besluit worden aangepast. De wenselijkheid van indiening van een wetsvoorstel waarin in meer algemene zin een systematiek voor aanwijzing van door overheden verplicht toe te passen standaarden wordt neergelegd, wordt momenteel bezien. Mocht een dergelijk wetsvoorstel tot wet worden verheven, dan zal uiteraard worden bezien of dit besluit geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken.

II. Consultatie

Bij brief van 21 oktober 2014 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geconsulteerd. Beide organisaties hebben hierop bij gezamenlijk advies van 14 januari 2015 gereageerd.

Daarbij wordt allereerst aandacht gevraagd voor de nodige meer beleidsmatige aspecten die grotendeels ook al in het parlementaire traject aan de orde zijn geweest en die het specifieke bestek van dit besluit te buiten gaan of daarin om juridische redenen niet geregeld kunnen worden (zie o.m. Kamerstukken I 2014/15, 32 444, nr. I). Te denken valt aan de door de VNG en de NVvB bepleite integratie van de basisregistratie personen en de burgerlijke stand, de daaraan nauw gelieerde vraag naar de (de)centrale opslag van digitale akten van de burgerlijke stand in de toekomst, de (consequenties van de) aangekondigde fasering van de e-dienstverlening door de burgerlijke stand, een eventuele verlaging van de in het Legesbesluit akten burgerlijke stand genoemde tarieven bij de afgifte van elektronische uittreksels en het tijdstip van de beoogde inwerkingtreding van de overige onderdelen uit de Wet elektronische dienstverlening, zoals het vervallen van de akte van aangifte van huwelijk en het geregistreerd partnerschap. Over deze aspecten zullen de beide organisaties binnenkort nog een nadere reactie van de regering ontvangen.

Verheugend is in ieder geval de constatering dat de invoering van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, blijkens de reactie van de VNG en de NVvB, door gemeenten als een belangrijke eerste stap wordt gezien in de richting van een volledig gedigitaliseerde dienstverlening door de burgerlijke stand, waarbij men vooral graag wil aansluiten bij de ontwikkelingen van de digitale dienstverlening van de overheid aan de burger. Dit besluit ziet juist op dit laatste aspect.

In dit verband hebben de VNG en de NVvB gepleit voor een informatiekundige uitvoeringstoets. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de regering al aangegeven geen aanleiding te zien voor een aparte, door het Rijk aangestuurde informatiekundige uitvoeringstoets. Een zinvolle toets kan slechts op gemeentelijk niveau plaatsvinden, gelet op de mogelijk verschillende systemen in gemeenten en het eigen tempo dat gemeenten kunnen aanhouden. Gemeenten kunnen de uitkomst van een dergelijke uitvoeringstoets betrekken bij de vraag of zij al dan niet of later tot elektronische dienstverlening aan burgers in zaken betreffende de burgerlijke stand willen overgaan. Het is immers nadrukkelijk een keuze en geen verplichting, laat staan een nieuwe wettelijke taak die gemeenten ingevolge de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand gaan krijgen (Kamerstukken I 2014/15, 32 444, I).

Ten slotte zijn door de VNG en de NVvB per artikel concrete suggesties met betrekking tot dit besluit gedaan. In de hierna volgende artikelsgewijze toelichting is daarmee rekening gehouden.

III. Regeldrukaspecten

Dit besluit leidt tot een administratieve vereenvoudiging voor de burger, omdat men zich – bij een volledige invoering van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand – straks tijd- en plaatsonafhankelijk tot de gemeente in kwesties betreffende de burgerlijke stand kan wenden. Voor een indicatieve berekening hiervan zij kortheidshalve verwezen naar de uitvoerige uiteenzetting hieromtrent in de memorie van toelichting bij het aanvankelijke wetsvoorstel (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 6).

Voor het bedrijfsleven, de uitvaartondernemers, bestaat de lastenverlichting uit de invoering van de mogelijkheid tot elektronische overlijdensaangifte en elektronisch verlof tot begraven of crematie. Die lastenverlichting volgt overigens niet zozeer uit dit besluit, als wel uit de gefaseerde inwerkingtreding van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand zelf.

Uit een door het Ministerie van Economische Zaken in het kader van het programma «Slim geregeld, goed verbonden» gefaciliteerde pilot elektronische aangifte bij overlijden, waaraan zowel de NVvB/VNG als de Branchevereniging Gecertificeerde Nederlandse Uitvaartondernemingen deelnamen, bleek dat er voor uitvaartondernemers met de invoering van de mogelijkheid van elektronische aangifte en de digitale verlening van verlof tot begraven of crematie geschatte structurele besparingen kunnen worden gerealiseerd van 3,5 tot 5 miljoen euro per jaar, uitgaande van opschaling naar de hele sector (brief van 10 juli 2014, Kamerstukken I 32 444, H, par. a). Daar staan zeer bescheiden kosten tegenover die verbonden zijn aan het gebruik van eHerkenning.

Artikelen

Artikel 1

In artikel 1, eerste lid, wordt bepaald dat bij de inrichting van de te gebruiken automatiseringssystemen de relevante open standaarden moeten worden toegepast die voor overheidsbreed gebruik zijn aangewezen inzake de informatiebeveiliging, de toegankelijkheid, digitale documentformaten en de bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties. Het gaat hierbij in feite om een verbindend verklaring van voor overheidsbreed gebruik aangewezen standaarden, waarvoor tot dusver een pas-toe-of-leg-uit-regime geldt (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, C, p. 4). In de consultatie hadden de VNG/NVvB bij de nu opgenomen standaarden geen opmerkingen. In het kader van het huidige past-toe-of-leg-uit-karakter van de betrokken standaarden beschikken gemeenten (en softwareleveranciers) hier overigens al over, zodat de verbindend verklaring bij dit besluit voor hen niet tot extra kosten leidt.

De betrokken standaarden zijn via een dynamische verwijzing als bijlage opgenomen en te vinden op de website van het Forum Standaardisatie (https://www.forumstandaardisatie.nl/). De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) vraagt aandacht voor de vraag of voldoende is verzekerd dat de inhoud van de standaarden, waarnaar in dit besluit wordt verwezen, gemakkelijk zijn terug te vinden op de website van het Forum Standaardisatie. Dat is naar het oordeel van de regering het geval. De betrokken website wordt beheerd door het secretariaat van het Forum Standaardisatie, het Bureau Forum Standaardisatie, dat is ondergebracht bij Logius, een dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De site is derhalve in publiek beheer, wordt constant onderhouden en periodiek geactualiseerd. Daarmee is een brede, digitale kenbaarheid van de betrokken technische normen voor alle betrokkenen op adequate wijze geborgd, op een wijze die verder gaat dan een loutere ter inzage legging op locatie.[2]

De Afdeling heeft voorts gewezen op de mogelijkheid van een statische verwijzing, zoals voorzien in Aanwijzing 92 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). In reactie hierop zij opgemerkt dat Aanwijzing 92 lid 2 Ar weliswaar «in beginsel» uitgaat van statische verwijzing, maar dit laat – ook blijkens de tweede zin – de mogelijkheid van een dynamische verwijzing onverlet. Voor een dynamische verwijzing is in casu gekozen om dit besluit zo techniekonafhankelijk mogelijk te kunnen formuleren. Het besluit regardeert bovendien een welomschreven, beperkte en de laatste jaren als gevolg van gemeentelijke herindeling in aantal slinkende doelgroep, te weten gemeenten (393 per 1 januari 2015). Deze gemeenten zijn voorts via het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING), dat lid is van het Forum Standaardisatie, en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) als deelnemer aan het Nationaal Beraad Digitale Overheid, ten volle betrokken (geweest) bij de aanvaarding van de betrokken standaarden, en worden – behoudens nadere uitleg – nu al geacht deze te kennen en toe te passen op grond van het pas-toe-of-leg-uit-regime. In de specifieke context van dit besluit doet een dynamische verwijzing daarom naar het oordeel van de regering geen afbreuk aan de kenbaarheid. Zij ziet zich hierin gesterkt door het feit dat dit in de consultatie geen aanleiding heeft gegeven tot opmerkingen van de zijde van de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

[2] Onder verwijzing door de Afdeling naar AB RvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2750.

Het betreft de ultimo 2014 geldende open en leveranciersonafhankelijke standaarden, die op voordracht van het Forum Standaardisatie door het College Standaardisatie[3] in de loop der tijd voor overheidsbreed gebruik zijn aangewezen inzake de informatiebeveiliging, de toegankelijkheid, digitale documentformaten en de bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties. Het College Standaardisatie is per 1 januari 2015 opgegaan in het Nationaal Beraad Digitale Overheid, dat eveneens besluit op voordracht van het Forum Standaardisatie. Als toekomstige besluitvorming door het Nationaal Beraad tot de aanvaarding van nieuwe relevante open standaarden leidt, zal de bijlage bij dit besluit dienovereenkomstig worden aangepast. De regering zal zich daarbij laten adviseren door het Forum Standaardisatie.

Opgemerkt zij dat de aanwijzing tot stand is gekomen met medewerking en instemming van het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING), als lid van het Forum Standaardisatie, en de VNG als lid van het College Standaardisatie (vgl. het Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2012, Stcrt. 23581 d.d. 27 december 2011). Gemeenten zijn derhalve ten volle betrokken geweest bij de aanvaarding van deze standaarden, en worden – behoudens nadere uitleg – nu al geacht deze toe te passen. Mochten er via het Nationaal Beraad nieuwe standaarden worden aangewezen, of al aanvaarde standaarden verdwijnen, dan zijn gemeenten vanwege hun directe betrokkenheid bij de besluitvorming hierover al, zoals bepleit door de VNG en de NVvB, in een zeer vroeg stadium geïnformeerd.

Verder zij opgemerkt dat het Forum Standaardisatie nadrukkelijk bereid is om tijdens het proces van gefaseerde implementatie van de e-dienstverlening door de burgerlijke stand voor burgers en bedrijven richting gemeenten en de VNG een actieve adviesrol te vervullen bij het gebruik van de door artikel 1 van dit besluit bestreken standaarden, om daarmee de beoogde interoperabiliteit tussen de betrokken overheidsorganisaties en systemen te helpen realiseren.

Met het voorgaande wordt, ten slotte, recht gedaan aan de gezamenlijke wens van de VNG en de NVvB om te kunnen beschikken over centraal en met hun betrokkenheid vastgestelde en landelijk geldende open standaarden, op basis waarvan gemeenten hun werkprocessen uniform kunnen inrichten en de uitwisselbaarheid van gegevens alsmede de communicatie tussen de verschillende systemen ook voor de lange termijn kan worden geborgd. Aldus wordt, zoals benadrukt door de VNG en de NVvB, het mogelijke risico op desinvesteringen door gemeenten op korte termijn zoveel mogelijk beperkt, zo niet nagenoeg uitgesloten.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in het nieuwe artikel 1, tweede lid, opgenomen dat van wijzigingen van de betrokken open standaarden een informatieve mededeling wordt gedaan in de Staatscourant. Ook hierbij zal de regering zich laten adviseren door het Forum Standaardisatie. De mededeling zal worden gedaan door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met het nieuwe artikel 1, tweede lid, van dit besluit wordt recht gedaan aan Aanwijzing 92 lid 2 Ar, dat de genoemde mededeling in de Staatscourant vereist in geval van, zoals in casu aan de orde, een dynamische verwijzing naar niet van publiekrechtelijke aard zijnde normen.

[3] Vgl. het instellingsbesluit, Stcrt. 2011, nr. 23581.

Artikel 2

In dit artikel is vastgelegd dat burgers en bedrijven, zoals tijdens de parlementaire totstandkomingsgeschiedenis van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand is aangegeven, toegang hebben tot de e-dienstverlening door de burgerlijke stand via het gebruik van DigiD (burgers), eHerkenning (bedrijven) of een opvolgend authenticatiemiddel met een vergelijkbaar betrouwbaarheidsniveau.

Bij brief van 19 december 2013 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over de plannen voor de invoering van het eID Stelsel.[4] Het eID Stelsel is een publiek-privaat stelsel, waarbinnen burgers, consumenten en ondernemers zowel publieke als private authenticatiemiddelen gebruiken, waarmee ze veilig online zaken kunnen doen met de overheid en het bedrijfsleven. Bij brief van 20 juni 2014 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer gemeld dat onderzocht zou worden of het mogelijk en wenselijk is om binnen het eID-afsprakenstelsel een publiek eID-middel te ontwikkelen (Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 315). De vraag of het wenselijk is om in een publiek eID-middel te voorzien is positief beantwoord in de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 13 februari 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 349), zulks vanwege het grote belang van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van veilige en betrouwbare mogelijkheden voor burgers om digitaal zaken te doen met de overheid. De voorbereidende werkzaamheden voor publieke eID-middelen als onderdeel van het eID Stelsel zullen daarom worden voortgezet. Mochten deze ontwikkelingen leiden tot de ontwikkeling van verbeterde versies of minstens even betrouwbare opvolgers van het huidige DigiD en/of eHerkenning, dan treden deze door het gebruik van de techniekonafhankelijke woorden «of een opvolgend [...] authenticatiemiddel» in de plaats van de huidige toegangsinstrumenten.

Ten slotte wordt, zoals was aangegeven tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer, zowel bij DigiD als bij eHerkenning gekozen voor een verhoogd betrouwbaarheidsniveau (ten minste midden respectievelijk 2-plus), bestaande uit authenticatie op basis van twee factoren. Voor het moment gaat het dan om een combinatie van gebruikersnaam in combinatie met een wachtwoord en een aanvullende eenmalige code, bijv. via sms, token of TAN-lijst. Door invoering van DigiD midden voor de authenticatie door burgers wordt gekozen voor een betrouwbaarheidsniveau dat hoger ligt dan bijvoorbeeld de nu gebruikte DigiD voor een elektronische belastingaangifte.

Deze benadering is onder andere getoetst aan de Handreiking Betrouwbaarheidsniveaus van het Forum Standaardisatie. Voor handelingen die leiden tot mutaties in een basisregistratie wordt daarin in beginsel uitgegaan van een betrouwbaarheidsniveau 4, waarvan echter neerwaarts kan worden afgeweken als sprake is van een samenstel van (wettelijk voorziene) aanvullende risicobeperkende maatregelen.

Dat laatste is hier nadrukkelijk het geval, zowel in algemene zin als per specifieke aangiftecategorie. In algemene zin worden de nodige eisen gesteld aan de te gebruiken systemen van gegevensverwerking (art. 1:18b BW nieuw), zoals mede uitgewerkt in dit besluit, worden elektronische aangiften geverifieerd in verschillende registraties (art. 1:18 lid 2 BW nieuw), kan de ambtenaar van de burgerlijke stand bij twijfel aan een

[4] Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 299.

aangifte nader onderzoek doen en aanvullende informatie vragen (art. 1:18 lid 3 BW nieuw) en kan hij, ten slotte, betrokkenen altijd oproepen om in persoon aan de balie te verschijnen. Ook per specifieke aangiftecategorie zijn aanvullende maatregelen voorzien. Bij geboorte en overlijden moet de aangifte bijvoorbeeld worden gestaafd door de verklaring van een arts of verpleegkundige (art. 1:19e lid 10 BW resp. art. 12 Wet op de lijkbezorging nieuw), terwijl er bij de sluiting van een huwelijk of een geregistreerd partnerschap per definitie een betrokken wederpartij in het geding is, en voorafgaand aan de sluiting altijd een verificatie plaatsvindt van zowel de identiteit als de verblijfstitel van eventuele niet-Nederlandse betrokkenen (artt. 1:58 BW nieuw). Gelet hierop kan, zo is ook de uitkomst van een onafhankelijke toetsing door het bureau *Advies in Vertrouwen*, volstaan worden met de in dit besluit voorziene twee-factoren-authenticatie.[5]

Artikel 3

Artikel 1:23b lid 4 BW bepaalt dat elektronische afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand ongewijzigd reproduceerbaar moeten zijn. Het krachtens artikel 1 van dit besluit verplicht gestelde gebruik van de open standaarden PDF/A-1 en PDF/A-2, in combinatie met een digitale handtekening, voorziet daarin. De digitale handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand is voorzien in het nieuwe artikel 1:23b lid 5 BW (elektronische uittreksels en afschriften).

Artikel 3 legt het uitgangspunt vast dat elektronische uittreksels en afschriften van akten van de burgerlijke stand de burger worden verstrekt via een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gestelde generieke voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing. Daarmee wordt concreet gedoeld op de Berichtenbox van MijnOverheid. De verstrekking via de Berichtenbox van MijnOverheid berust op de wens van de NVvB uit 2010 om over te gaan tot een systeem van elektronische inzage voor burgers (Kamerstukken II 2010/11, 32 444, nr. 7). Verstrekking via de Berichtenbox van MijnOverheid strekt daartoe. Met de Berichtenbox voor burgers kan de overheid elektronische berichten versturen naar een persoonlijke, beveiligde postbus op MijnOverheid.

Mijn.overheid.nl is de website waarop burgers als het ware een persoonlijk loket hebben waar zij digitaal terecht kunnen voor al hun overheidszaken. MijnOverheid biedt op veilige en plaatsonafhankelijke wijze na een inlog met DigiD toegang tot post, iemands persoonlijke gegevens en lopende zaken bij steeds meer overheidsdiensten, zoals de Belastingdienst, het Kadaster, de Rijksdienst voor het wegverkeer en gemeenten. Burgers kunnen via MijnOverheid bijvoorbeeld controleren hoe zij geregistreerd staan bij de Basis Registratie Personen of de status van een aanvraag van een bouwvergunning volgen. De burger kan er via een e-mail op worden geattendeerd dat er een bericht in de Berichtenbox klaar staat.

Sinds begin 2014 staat de Berichtenbox open voor aansluiting door gemeenten. Grote gemeenten, zoals Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Nijmegen en Rotterdam, hebben daarvan al gebruik gemaakt. De inzet is om in 2015 te voorzien in een brede aansluiting van gemeenten op de Berichtenbox.

---

[5] Advies in Vertrouwen, Toetsing authenticatieniveaus bij modernisering Burgerlijke Stand (29 januari 2015).

In aanvulling hierop stellen de VNG en de NVvB voor om te onderzoeken of en hoe de Berichtenbox voor bedrijven – in eerste instantie door uitvaartondernemers – optimaal kan worden ingezet binnen de beoogde elektronische dienstverlening. Dit is een terecht punt van aandacht, dat zal worden betrokken bij de toegezegde actualisering van het rapport Randvoorwaarden modernisering burgerlijke stand (2011). Ten slotte stellen de VNG en de NVvB voor om artikel 3 meer techniekonafhankelijk te formuleren. De herziene formulering van artikel 3 doet hieraan recht.

Artikel 4

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is opgemerkt dat artikel 1:23b lid 5 BW weliswaar bepaalt dat een elektronisch uittreksel of afschrift van een akte van de burgerlijke stand moet worden gewaarmerkt door een gekwalificeerde elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand, maar dat deze eis in artikel 1:18 lid 4 BW niet als zodanig wordt gesteld bij de ondertekening van de elektronische akte zelf. Artikel 4 verduidelijkt daarom dat ook bij het opmaken van een digitale akte zelf een gekwalificeerde elektronische handtekening vereist is.

Gelet op het bijzondere karakter van de authentieke akten van de burgerlijke stand ligt het voor de hand om de qua betrouwbaarheid meest geavanceerde elektronische handtekening te gebruiken en daarmee te kiezen voor beveiliging volgens de hoogste technische standaarden. Dit volgt uit de verwijzing naar artikel 15a, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Voor de elektronische ondertekening van digitale akten zelf en voor uittreksels of afschriften daarvan gaat derhalve in de toekomst hetzelfde hoge betrouwbaarheidsniveau gelden (hierover nader Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 24/25).

De VNG en de NVvB stellen, samengevat, voor om de wettelijk voorziene elektronische handtekening voor de afgifte van elektronische uittreksels of afschriften (art. 1:23b lid 5 BW) te heroverwegen door in dit besluit te kiezen voor een afgezwakt regime. Juridisch is dat niet mogelijk, omdat bij algemene maatregel van bestuur niet van de wet kan worden afgeweken. Verder wordt door beide organisaties opgemerkt dat het voor gemeenten nog onduidelijk is hoe een latere vermelding moet worden toegevoegd aan een elektronische akte en hoe vervolgens de samenhang tussen digitale akte en de (papieren) latere vermelding (of vice versa) wordt geborgd. Deze terechte aandachtspunten vallen buiten dit primair op e-dienstverlening aan de voorkant gerichte besluit, en zullen worden betrokken bij de evaluatie van de wet na drie jaar en de vervolgens voor medio 2018 voorziene besluitvorming over de wijze van invoering van de elektronische opmaak, het format en de opslag van akten van de burgerlijke stand (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, H).

Artikelen 5 en 6

De inwerkingtredingbepaling van artikel 5 sluit in zoverre aan bij het vergelijkbare artikel IV lid 1 van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, dat in beide instrumenten inwerkingtreding bij koninklijk besluit is voorzien, waarbij de mogelijkheid van een gefaseerde inwerkintreding bewust is opengelaten om de komende jaren een stapsgewijze invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand te kunnen realiseren.

Artikel 6 bevat de citeertitel, die nauw aansluit bij de citeertitel van de wet zelf.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk